

**EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS
PREVIOS EN LICITACIONES PÚBLICAS: ANÁLISIS DE LAS
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES EN LA AGENCIA NACIONAL DE
DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO DURANTE EL PERIODO 2014 – 2020**



BAYONA LIZCANO JUAN ANDRÉS

BELTRÁN ORTIZ DANIEL

VILLAMIZAR BARRAGÁN LUIS FIDEL

**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SOCORRO, SANTANDER**

2021

**EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS
PREVIOS EN LICITACIONES PÚBLICAS: ANÁLISIS DE LAS
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES EN LA AGENCIA NACIONAL DE
DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO DURANTE EL PERIODO 2014 – 2020**



BAYONA LIZCANO JUAN ANDRÉS

BELTRÁN ORTIZ DANIEL

VILLAMIZAR BARRAGÁN LUIS FIDEL

DRA. ANA CAROLINA BERNAL BUENO

DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO

**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SOCORRO, SANTANDER**

2021

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS SECCIONALES

PRESIDENTE – RECTOR SECCIONAL

Dr. Nelson Omar Mancilla Medina

DIRECTOR SECCIONAL DE INVESTIGACIÓN

Haimar Ariel Vega Serrano

DECANO FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Dr. Carlos Fernando Morantes Franco

COORDINADOR INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO

Dra. Ana Carolina Bernal Bueno

COORDINADOR MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Dr. Manuel Fernando Ramírez

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

Dra. Ana Carolina Bernal Bueno

JURADOS EVALUADORES DEL TRABAJO DE GRADO

PÁGINA DE ACEPTACIÓN

NOTA DE ACEPTACIÓN

PRESIDENTE DEL JURADO

JURADO

JURADO

Socorro, 2021

Agradecimientos

Sea este momento para agradecer a las personas que creyeron en nosotros, de manera especial a la Dra. Ana Carolina Bernal, nuestra directora quien nos ha guiado a la luz de sus amplios conocimientos y experiencias académicas, investigativas y metodológicas.

Así mismo, a quienes impulsaron y nos apoyaron en cada instante superado para cumplir nuestras metas; a la Universidad Libre Seccional Socorro, que nos abonó el camino para hoy recoger el fruto de un gran esfuerzo, a todos esos excepcionales docentes que compartieron sus experiencias y enseñanzas de vida, que hoy nos permiten demostrar y afianzar como ejemplo de superación para nuestros hijos y futuro profesionales.

Hoy después de alcanzar otro gran eslabón en el camino del aprendizaje acompañado de los mejores profesionales en investigación, deseamos agradecerles por su apoyo y por constituir parte de un grupo que creyó siempre en lo que se planificó, que no desfalleció, fue resiliente en cada momento y con entereza se superaron los obstáculos presentados durante el desarrollo del proyecto de investigación, a la vanguardia de las últimas herramientas tecnológicas de la información procurando siempre no perder el rumbo de nuestro principio fundamental proyectado.

Dedicatoria

Al todo poderoso que nos iluminó en cada momento, a mis padres que me enseñaron valores que hoy son estandartes, a mi esposa que me brindó fortaleza y a mis hijos que me llenan de energía y comprensión en los tiempos que más los necesito; a ellos mi mejor legado es enseñarles la importancia del estudio y la educación.

Daniel Beltrán

A mis hijos Luisa Fernanda, Paula Andrea y Luis Eduardo, por ellos las personas que me motivan en mi día a día, a mis padres Luis Fidel y Excelinta por ser ellos el ejemplo a seguir, a mi querida esposa por estar ahí como pilar fundamental de mis proyectos de vida, y a mis hermanos por estar siempre cuando los necesito.

Luis Fidel Villamizar

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	11
CAPÍTULO I: EL SISTEMA JURÍDICO DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA.....	14
1.1 Definición del contrato estatal y su tipificación.....	16
Contrato de obra	16
Contrato de Consultoría.....	17
Contrato de Prestación de Servicios.....	17
Contrato de Concesión.....	17
Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública.....	17
1.2 Los principios de la contratación estatal en la ley 80 de 1993.....	18
Principio de transparencia.....	22
Principio de economía.....	23
Principio de responsabilidad.....	23
1.3 Los principios de la función administrativa según la Constitución Política y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo....	25
Principio del debido proceso.....	26
Principio de igualdad.....	26
Principio de imparcialidad.....	26
Principio de buena fe.....	27
Principio de moralidad.....	27
Principio de participación.....	27
Principio de responsabilidad.....	27
Principio de transparencia.....	27

Principio de publicidad.	28
Principio de coordinación.	28
Principio de eficacia.	28
Principio de economía.....	28
Principio de celeridad.....	29
1.5 Análisis del régimen anticorrupción en la contratación pública.	29
CAPÍTULO II: APLICABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LAS ETAPAS CONTRACTUALES.....	33
2.1 Las etapas contractuales según el “Estatuto de Contratación Pública en Colombia”.....	34
2.2 Identificación de la estructura y documentos del proceso de contratación. .	38
2.2.1 Etapa de planeación.	38
2.2.2 Etapa de selección.....	44
2.2.3 Etapa de contratación.	45
2.2.4 Etapa de ejecución.....	46
2.3 Incorporación de los pliegos tipo en la contratación pública (Ley 1882 de 2018 y Ley 2022 de 2020)	47
CAPÍTULO III: CONTEXTUALIZACIÓN FÁCTICA, NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL SOBRE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES DEL PRINCIPIO DE PLANEACION Y ELABORACIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS A NIVEL JURISPRUDENCIAL E INVESTIGATIVO Y LAS ADELANTADAS POR LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO DURANTE EL PERIODO 2014 – 2020	48
3.1 El medio de control de controversias contractuales.	48
3.2 Identificación de la evidencia jurisprudencial sobre la posición paradigmática del Consejo de Estado sobre el principio de planeación en la Contratación Pública.	54

3.3 El principio de planeación en el escenario dogmático – investigativo.....	59
3.4 Análisis y discusión de la información recolectada por medio del Derecho de Petición de solicitud de información presentado a la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”.	60
3.4.1 Sobre la contextualización de la naturaleza funcional de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.	60
3.4.2 Solicitud y respuesta recibida por medio del derecho de petición de información presentado a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente:	65
3.5 Análisis y discusión de la información recolectada por medio del Derecho de Petición de solicitud de información presentado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.....	68
3.5.1 Sobre la contextualización de la naturaleza funcional de la Defensa Jurídica del Estado.	68
3.5.2 Solicitud y respuesta recibida por medio del derecho de petición de información presentado a la Defensa Jurídica del Estado.	69
Conclusiones.....	71
Referencias	74
Anexos	84
Anexo N° 01: Envío y radicación de Derecho de Petición de solicitud de información a “Colombia Compra Eficiente”.....	84
Anexo N° 02: Derecho de Petición de solicitud de información enviado a Colombia Compra Eficiente el día 31 de agosto de 2020.	86
Anexo N° 03: Respuesta Derecho de Petición de solicitud de información emitido por Colombia Compra Eficiente recibido el día 02 de septiembre de 2020.....	86

Anexo N° 04: Derecho de Petición de solicitud de información enviado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el día 16 de septiembre de 2020..... 86

Anexo N° 05: Respuesta Derecho de Petición de solicitud de información emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el día 23 de septiembre de 2020..... 86

Introducción

El régimen jurídico de contratación pública en Colombia se ha de delimitar en el cumplimiento de unos postulados y principios básicos que orientan las actuaciones de las entidades que representan jurídicamente el Estado.

Por consiguiente, por medio de la presente investigación se ha planteado un tema problemático en la etapa precontractual, en específico al momento de elaboración de los estudios previos que ante una omisión podría ser un elemento fáctico de consolidación de una futura controversia contractual; de donde se deriva la pregunta de investigación: ¿Cómo se desarrolla el principio de planeación en la elaboración de los estudios previos en licitaciones públicas a través del análisis de las controversias contractuales en la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado durante el periodo 2014 – 2020?

Lo anterior, conforme al cumplimiento del objetivo general correspondiente a: Determinar cómo se desarrolla el principio de planeación en la elaboración de los estudios previos en licitaciones públicas a través del análisis de las controversias contractuales en la agencia nacional de defensa jurídica del estado durante el periodo 2014 – 2020; y los objetivos específicos desarrollados en el índice capitular del trabajo de investigación en los cuales se I) Analiza el sistema jurídico de los principios de la contratación pública en Colombia. II) Identificar la aplicabilidad de los principios de la contratación pública en las etapas contractuales. Y finalmente, III) Realizar una contextualización fáctica, normativa y jurisprudencial sobre las controversias contractuales del principio de planeación y de la elaboración de los

estudios previos a nivel investigativo, jurisprudencial y las adelantadas por la defensa jurídica del Estado durante el periodo 2014 – 2020. .

Destacando de esta manera, la trascendencia del principio de planeación en la elaboración de los estudios previos dado que se garantiza una adecuada defensa jurídica en las controversias contractuales del Estado, no obstante, hace falta la incorporación de unos lineamientos claros y de obligatorio cumplimiento por medio de los cuales se verifique su aplicación en la etapa precontractual.

Así mismo, se identifica la estrategia metodológica utilizada en el proceso de investigación con enfoque jurídico adoptando como criterio interpretativo la teoría del realismo jurídico, tomando como base la conceptualización del realismo jurídico escandinavo en el entendido que: “la naturaleza del Derecho se identifica con un conjunto de hechos en lugar de un conjunto de normas o comandos, el Derecho no es otra cosa que los hechos sociales y dentro de estos se destaca que el Derecho es una gran maquinaria creada con el propósito de proteger a la sociedad”. (Zamora, 2010, p 209). Con base en lo anterior, se adopta como fundamento el estudio normativo de los principios de la contratación pública, elaboración de los estudios previos y controversias contractuales; con base en la información obtenida en las diferentes investigaciones que previamente se han realizado sobre el tema y en las respuestas dadas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra eficiente y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a los derechos de petición que se le elevaron.

Finalmente, la presente investigación encuentra su justificación a partir de los principios de la Constitución Política de 1991, del Régimen Jurídico de la

Contratación Pública; en el escenario académico, jurídico y práctico contractual; teniendo en cuenta las graves consecuencias que se ocasionarían en los eventos de no cumplir a cabalidad con los parámetros de planeación en la elaboración de los estudios previos; lo que ocasionaría directamente unos graves efectos nocivos al presupuesto, tesoro público y al objeto del contrato, de igual manera, se congestionarían los despachos judiciales ante la presentación del medio de control de controversias contractuales, actuaciones disciplinarias, penales e investigaciones de los entes de control; entre otros, constituyéndose un nuevo desgaste administrativo y operativo en la administración pública.

La investigación se desarrolla en tres capítulos, al final de los cuales se plantean unas conclusiones a las que llegó el grupo de trabajo investigativo con base en los hallazgos en los que se fundamenta el presente trabajo. En el capítulo uno, el lector encontrará una exposición resumida del sistema jurídico de los principios de la contratación pública en Colombia. En el capítulo dos una exposición acerca de la aplicabilidad de los principios de la contratación estatal en las diferentes etapas contractuales. Finalmente en el capítulo tres, una contextualización fáctica, normativa y jurisprudencial sobre las controversias contractuales del principio de planeación y de estudios previos a nivel investigativo y jurisprudencial y las especialmente en el período 2014 a 2020 y de las adelantadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

CAPÍTULO I: EL SISTEMA JURÍDICO DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA.

Con el ánimo de poner en contexto al lector, acerca del papel que juegan los principios en la contratación pública para allanar el camino hacia la reflexión central de la investigación, este capítulo hace un pequeño resumen sobre la materia.

Por medio de los postulados constitucionales se ha identificado un Estado Social de Derecho, democrático, pluralista y participativo fundado en el respeto de la dignidad humana y la prevalencia del interés general; los que se deben fundamentar en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado que se han

estipulado en el artículo 2° de la Constitución Política de 1991 en dónde las autoridades de la república deben;

“Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.
(Constitución Política, 1991, art 2°).

Es por ello, que para lograr cumplir los fines esenciales del Estado se debe acudir a la contratación pública, y en consecuencia consolidar en el ordenamiento jurídico un régimen normativo que de manera principal se encuentra representado en la Ley 80 de 1993, en la cual se fijan los principios orientadores de la contratación estatal.

Por consiguiente, por medio del artículo 23 de la Ley 80 de 1993 se ha estipulado que:

“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”. (Ley 80, 1993, art 23)

No obstante, a pesar de no identificarse de manera expresa el principio de planeación en la ley 80 de 1993 es necesario destacar la necesidad de su aplicabilidad en la etapa precontractual, a fin de poder iniciar un proceso de contratación pública con las fuentes de conocimiento necesarias para que con posterioridad no existan inconvenientes técnicos, económicos o jurídicos.

1.1 Definición del contrato estatal y su tipificación.

Así mismo, en este orden de ideas se identifica una regulación conceptual sobre el contrato estatal por medio del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 en el siguiente contexto:

“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad”. (Ley 80, 1993, art 32)

Y a su vez, por medio del artículo en cita se ha identificado la siguiente tipificación de los contratos estatales:

Contrato de obra

Se desarrollan por medio de la construcción, mantenimiento, instalación y en general sobre las actividades correspondientes al trabajo material sobre bienes inmuebles. (Ley 80, 1993, art 32, núm. 1)

Contrato de Consultoría.

Se celebran contratos de consultoría con la finalidad de realizar los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios diagnósticos de prefactibilidad y factibilidad para la posterior ejecución de programas o proyectos; de igual manera, las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. (Ley 80, 1993, art 32, núm. 2)

Contrato de Prestación de Servicios.

Se realizan con el fin de desarrollar las actividades que se derivan de la administración de la entidad pública; los cuales de manera exclusiva se deben celebrar con personas naturales en los eventos en que dichas funciones no se puedan desarrollar con el personal de planta. (Ley 80, 1993, art 32, núm. 3)

Contrato de Concesión.

Se celebran con el fin de otorgar a una persona “la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público”. (Ley 80, 1993, art 32, núm. 4); lo anterior, bajo la vigilancia y control de la entidad pública.

Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública.

Corresponden a los contratos que pueden celebrar las entidades públicas con las entidades fiduciarias que de manera previa han sido autorizadas por la Superintendencia Bancaria para la administración de los recursos derivados de los contratos que las entidades estatales celebren. (Ley 80, 1993, art 32, núm. 5)

En este contexto, al hacer alusión a la forma de los contratos estatales anteriormente tipificados; se ha determinado por medio de la ley que se deberán realizar por medio escrito; sin la necesidad de elevarse a escritura pública, a excepción de los contratos en donde se afecten derechos reales sobre bienes inmuebles o en los que de manera expresa se estipule algún requisito de solemnidad en especial. (Ley 80, 1993, art 39)

Finalmente, es fundamental identificar que el perfeccionamiento del contrato estatal surge al momento de llegarse a un acuerdo en el objeto y la contraprestación, el cual se debe constatar por medio escrito en concordancia con las disposiciones jurídicas del artículo 39 anteriormente citado.

1.2 Los principios de la contratación estatal en la ley 80 de 1993.

En cumplimiento de la regla de análisis que se ha estructurado por medio del presente proceso de investigación, se ha de identificar el fundamento doctrinal que de manera previa se ha desarrollado por medio de los estudios que consolidan la abstracción del escenario investigativo a fin de lograr desarrollar un componente dogmático profundo.

Por consiguiente, por medio del libro “Principios de la contratación pública en la jurisprudencia – Tribunal de justicia de la Unión Europea” de Romero Molina & Moreno Molina (2015) se realiza un especial y minucioso análisis de los principios de la contratación pública en Colombia en contextualización con el sistema normativo europeo; en donde se destacan los siguientes aportes académicos:

En primer lugar, el sistema normativo de la contratación pública se debe analizar desde una perspectiva global que se enmarca en un proceso de desarrollo a nivel mundial y que genera un gran impacto en los ordenamientos administrativos nacionales, en donde los contratos públicos han sido objeto en los últimos años de unas significativas modificaciones y aportes jurídicos por medio de los acuerdos internacionales a fin de solucionar controversias administrativas. (Romero & Molina, 2015, p 57)

Así mismo, en alusión a los principios rectores de la contratación pública en Colombia se identifican desde una perspectiva amplia los principios constitucionales y generales del derecho, no obstante, también de manera expresa se han reconocido y estipulado los parámetros jurídicos que las entidades administrativas deben cumplir en todas las etapas de los procesos contractuales, que identifican la libertad de concurrencia, publicidad, igualdad y transparencia, además de los principios de transparencia, economía y responsabilidad que se encuentran en la Ley 80 de 1993. (Romero & Molina, 2015, p 94); la cual se estructuró en dos (2) elementos rectores correspondientes a; I) La derogación de los tipos contractuales a partir de la incorporación del criterio de autonomía de la voluntad; y II) La consolidación de los principios y normas del derecho privado en el ámbito de los contratos estatales. (p. 94)

En este contexto, ya de manera especial los doctrinantes enfatizan en la relevancia del desarrollo de actividades de planeación mediante el cual se garantiza la legalidad de la contratación estatal, en lo concerniente a la etapa precontractual; “ya que se debe contar con los estudios previos requeridos para la realización de

cualquier tipo de obra que la administración necesite, y es que la necesidad de conocer con antelación a la realización de cualquier tipo de proyecto que emprenda la administración” (p, 142), lo anterior, ante la ausencia de planeación que afecta de manera directa el interés general del objeto contractual.

Y es por ello, que con la finalidad de brindar protección y cumplimiento al objeto contractual se enfatiza en el estudio titulado “Contratación segura, investigación compilatoria - Estudios en contratación estatal” dirigido por Iván Darío Gómez Lee & Diana Velandia Castro (2020) del Instituto de Estudios del Ministerio Público y el Centro de Investigaciones en seguridad jurídica.

Lo anterior, teniendo en cuenta la existencia de los posibles riesgos del contrato; por cuanto:

“La administración cuenta con mecanismos para la gestión de riesgos en las diferentes etapas contractuales, que le permiten no solo mitigar el impacto de los riesgos previsibles sino también de los imprevisibles, mediante el correcto ejercicio de los deberes, facultades y competencias que tiene a cargo, y la observancia de los principios generales de la contratación estatal y de la función administrativa”. (Gómez & Velandia, 2020, p 102)

No obstante, para el caso sub examine se realiza un especial aporte por medio de los doctrinantes en cita, quienes aducen que:

“En la etapa precontractual la entidad contratante debe contar con la información suficiente que le permita realizar la tipificación del riesgo (identificación), estimación (cuantificación) y su asignación, de acuerdo con la

parte que se halle en la mejor posición técnica y administrativa para mitigarlo en caso de que se materialice”. (Gómez & Velandia, 2020, p 102)

Y es allí, en donde se deben identificar y aplicar los principios de la contratación pública en Colombia, ya que no es posible limitarse de manera exclusiva a los contenidos en la Ley 80 de 1993; por cuanto:

“Así mismo debe tenerse en cuenta que el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (CPACA), desarrolló y amplió el catálogo de principios aplicables a la función administrativa. Entre ellos se encuentran: el debido proceso, la buena fe, la participación, la responsabilidad, la transparencia y la coordinación. Por lo tanto, actualmente la actividad contractual debe ser desarrollada bajo los trece principios de la función administrativa”. (Gómez & Velandia, 2020, p 145)

Lo que aduce, a la innegable utilización de una regla de análisis amplia mediante la cual se han de incorporar de manera expresa y obligatoria la planeación en la etapa precontractual.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 23 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en el desarrollo de las actividades contractuales del Estado se deberán cumplir “los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa” (Ley 80, 1993, art 23), y se hace alusión a las “reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”. (Ley 80, 1993, art 23)

No obstante, de manera expresa en la ley 80 de 1993 solo se encuentran desarrollados los siguientes principios rectores para la administración pública en el desarrollo de la facultad contractual.

Principio de transparencia.

El principio de transparencia en concordancia con el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 tiene especial relación con la publicidad de las actividades contractuales, por medio de la oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones de cada una de las etapas de los contratos públicos; lo anterior, de acuerdo a las; “reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación”. (Ley 80, 1993, art 24, núm. 5, lite b)

Es por esto, que de conformidad con el principio de transparencia se ha buscado que todas las actuaciones del proceso contractual sean conocidas en su totalidad por todos los participantes a quienes a su vez se les ha de garantizar el derecho a controvertir las situaciones que no se encuentren ajustadas a la ley o que afecten el cumplimiento del objeto contractual. (Gómez & Velandia, 2020, p 148), así mismo, el principio se encuentra en concordancia y cumplimiento de los lineamientos normativos de la Ley 1712 de 2014 de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

Principio de economía.

Mediante la estipulación del principio de economía se estipula el establecimiento de los procedimientos y etapas estrictamente necesarias en la selección objetiva de la propuesta más favorable según las normas de selección y pliego de condiciones del proceso contractual; en los cuales no se podrá bajo ningún criterio estipular o imponer algún tipo de trámite o procedimiento diferente al que de manera previa al inicialmente estipulado. Lo anterior, en cumplimiento a “los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados”. (Ley 80, 1993, art 25, núm. 3)

Por consiguiente, mediante el cumplimiento del principio en cita se busca que en el desarrollo de la actividad contractual se realicen dilaciones o retardos injustificados; a fin de eliminar trámites o procedimientos innecesarios en todas las etapas del proceso contractual. (Gómez & Velandia, 2020, p 152); y de igual manera se ha de lograr identificar las circunstancias del proceso contractual que sean de necesidad estricta para la escogencia objetiva de la propuesta más favorable. (Romero & Moreno, 2015, p 115)

Principio de responsabilidad.

Se atribuye a los servidores públicos la responsabilidad de buscar el cumplimiento de los fines de la contratación estatal y vigilar la ejecución del objeto contratado; así como a proteger los derechos de la entidad, el contratista y los terceros que puedan afectarse por la ejecución del contrato público.

De igual manera, conforme al artículo 6° de la Constitución Política de 1991; los servidores públicos son responsables por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. (Constitución Política, 1991, art 6°)

En este sentido, para el caso en estudio se destacan de manera principal los numerales 3° y 5° con base en los cuales se instituye:

Por medio del numeral 3° se constituyó una “responsabilidad” a las entidades y los servidores públicos que hubieren abierto licitaciones, sin cumplir con la previa elaboración de los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios y planos necesarios para el cumplimiento del objeto contractual, así mismo, deberán responder en los eventos de presentar pliegos de condiciones incompletos, ambiguos o confusos que puedan conllevar a interpretaciones subjetivas conforme a intereses propios. (Ley 80, 1993, art 26, núm. 3°); así mismo, se ha estipulado un régimen de responsabilidad contractual por la dirección y manejo del proceso de selección; el cual le corresponde al jefe o representante de la entidad pública; quien no podrá en ninguna circunstancia trasladarla o delegarla. (Ley 80, 1993, art 26, núm. 5°)

No obstante, para los contratistas también se ha de aplicar el principio de responsabilidad en los eventos en los que formulen propuestas con condiciones económicas bajas con la finalidad de lograr la adjudicación del contrato público, de igual manera, serán responsables por ocultar inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones o suministrar información falsa. (Ley 80, 1993, art 26, núm. 6° y 7°); y

de manera principal, serán responsables por la buena calidad del objeto contratado.
(Ley 80, 1993, art 26, núm. 8°)

Para la etapa precontractual, objeto de estudio; por medio de los aportes doctrinales de Romero & Moreno (2015) es de suma importancia destacar que en el periodo formativo del contrato las partes actúan con lealtad y corrección pues se ha de partir de la rectitud y honestidad de las partes contractuales. (p 122)

1.3 Los principios de la función administrativa según la Constitución Política y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En consideración al postulado del artículo 23 de la Ley 80 de 1993 en el régimen de la contratación pública en Colombia, de igual manera se han de aplicar los principios de la función administrativa conforme al artículo 209 de la Constitución Política de 1991 en donde se ha identificado el siguiente postulado:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. (Negrilla y subrayado fuera de texto) (Constitución Política, 1991, art 209)

Lo que, a su vez, desde una perspectiva legal se ha desarrollado por medio del artículo 3° del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ha estipulado que: “Las actuaciones administrativas

se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”. (Ley 1437, 2011, art 3, párr. 2°)

Principio del debido proceso.

Las actuaciones administrativas se deben adelantar conforme al sistema normativo de procedimiento que de manera previa se ha establecido en la Constitución y en la Ley; en cumplimiento de los derechos fundamentales a la representación, defensa, contradicción y favorabilidad; los cuales se deben garantizar en todas las actividades judiciales y administrativas. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 1)

Principio de igualdad.

Les corresponde a las autoridades brindar el mismo trato a todas las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones administrativas; no obstante, en los casos de identificarse la participación de personas en situación de debilidad manifiesta por medio de la ley se ha estipulado una protección especial. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 2)

Principio de imparcialidad.

Se deben garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna con el fin de no incurrir en la constitución de alguna inhabilidad o incompatibilidad por razones de afecto o de interés particular y/o subjetivo. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 3)

Principio de buena fe.

Se presumirá de las autoridades y los particulares un comportamiento leal en el desarrollo de sus competencias, derechos y deberes. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 4)

Principio de moralidad.

Todos los servidores públicos deben actuar conforme a las reglas de rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas que desarrollen en virtud de sus competencias. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 5)

Principio de participación.

Les corresponde a las autoridades propender por la participación de los ciudadanos en las iniciativas y los procesos de deliberación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 6)

Principio de responsabilidad.

Las autoridades y sus agentes deben asumir la responsabilidad que surja como consecuencia de sus decisiones, omisiones o extralimitaciones de sus funciones. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 7)

Principio de transparencia.

La actividad administrativa es de dominio público y todas las personas pueden conocerla, salvo los casos en especial que se han estipulado como reserva legal. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 8)

Principio de publicidad.

Las autoridades deben dar a conocer a todas las personas los actos, contratos y resoluciones de la entidad, la cual debe desarrollarse de oficio sin la necesidad de presentar algún tipo de petición y se debe efectuar por medio de la utilización de canales de información masiva con la ayuda de las tecnologías. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 9)

Principio de coordinación.

Les corresponde a las autoridades la organización para el desarrollo armónico y cumplimiento de sus funciones; en cooperación con “otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares”. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 10)

Principio de eficacia.

En todo momento se ha de buscar el cumplimiento de la finalidad de las actividades administrativas; por cuanto les corresponde a las autoridades evitar todos los obstáculos de carácter formal en concordancia con la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 11)

Principio de economía.

Las autoridades deben actuar con eficiencia y optimizar el uso de los recursos en “procura del más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas”. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 12)

Principio de celeridad.

Les corresponde a las autoridades estatales promover de manera oficiosa los procedimientos e incentivar el uso de las tecnologías de la información por medio de actuaciones diligentes en cumplimiento de los términos legales sin ningún tipo de dilaciones injustificadas. (Ley 1437, 2011, art 3, núm. 13)

1.5 Análisis del régimen anticorrupción en la contratación pública.

Finalmente, se enfatiza de manera directa en lo sustancial del régimen anticorrupción que se ha incorporado en la legislación nacional por medio del capítulo VII de la Ley 1474 de 2011.

En este sentido, por medio de la anterior reglamentación se ha buscado fortalecer las responsabilidades de los interventores y supervisores, de igual manera, en el caso de la maduración de los proyectos (Ley 1474, 2011, art 87) modificadorio del numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 se hace alusión a la jerarquía de la planeación en el siguiente contexto:

“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico

y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño”. (Ley 1474, 2011, art 87)

En este sentido, a partir de una visión dogmática – investigativa en el marco del estatuto anticorrupción en la contratación pública se destaca el trabajo de grado titulado: “La Contratación Estatal en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente” realizado por Morales & Contreras (2019); quienes a partir de un escenario investigativo previo que evidencia un alto grado de corrupción en la contratación pública; reiteran en las falencias jurídicas que no han permitido que el Estado desarrolle una mayor optimización de tiempos y recursos para procurar una mayor efectividad en el cumplimiento del objeto contractual. (p. 7). Así mismo, necesario parece destacar la fundamentación que requiere la implementación de una política nacional de unificación que se estipule como una guía para el Estado y los contratistas en procura de lograr cumplir con mayor garantía los principios de la contratación pública en Colombia.

Dentro del ámbito del análisis de la constitución de actos de corrupción al interior de “Colombia Compra Eficiente” se hace un especial contexto del trabajo de grado titulado “Análisis de la corrupción estatal en la contratación pública. un estudio de caso sobre Colombia Compra Eficiente” realizado por Quinchara (2020) quien enfatiza en una nociva praxis de corrupción al interior de la agencia pública; toda vez que “la masificación de actos irregulares, la no supervisión y la asimetría en la información de los bienes públicos se ha materializado como una problemática que ha desencadenado en actos de corrupción que no han sido controlados” (p. 4); por

consiguiente, derivado del análisis investigativo no es posible dilucidar la eliminación de actos de corrupción en los procesos de contratación pública con el solo hecho de la creación de una institución descentralizada, ya que en la actualidad no existe una entidad administrativa o judicial que garantice la disminución de acciones indebidas o corruptas en la contratación estatal.

Por consiguiente, con la finalidad de evitar la constitución de actos de corrupción en el escenario de la contratación pública, relieves la necesidad de incorporar mecanismos de supervisión y podría enmarcarse la propuesta realizada por medio del trabajo de grado “Metodología de auditoría, para verificar el cumplimiento del acuerdo marco de Colombia compra eficiente, con relación al servicio BPO en la compañía Outsourcing S.A” realizado por Barrios & Trujillo (2019) quienes en cumplimiento del objetivo de alinear los procesos de transparencia y eficiencia con el plan estratégico de Colombia Compra Eficiente; han enfatizado en la necesidad de incorporación de una propuesta que genere la implementación de una guía de auditoría que sirva como un mecanismo de verificación y validación previa del cumplimiento de los requisitos sine qua non de los contratos públicos.

Es por ello, que se ha creado la necesidad de garantizar la participación ciudadana en los procesos adelantados por “Colombia Compra Eficiente”; por cuanto se hace alusión a la propuesta en el trabajo de grado “Implementación nube pública Colombia compra eficiente: Cloud Unified Infraestructure (CUI)” realizada por Mora, Lozano & Carreño (2016); quienes hacen un especial reconocimiento a los beneficios que se adquieren por medio de la utilización de infraestructuras

tecnológicas de carácter público, lo que se podría consolidar como una nube pública de gran utilidad en la recolección, procesamiento y almacenamiento de bases de datos; que para el caso en estudio podría estructurarse como un aliado en la calidad del servicio en la dinámica de las operaciones realizadas por medio de los procesos de contratación pública.

Desde una perspectiva económica, se destaca el trabajo de investigación titulado “Análisis económico del Decreto Ley 4170 de 2011 por el cual se crea la agencia nacional de contratación pública - Colombia Compra Eficiente” realizado por Montealegre Franco (2018); quien realiza un análisis crítico bajo los presupuestos del derecho económico a partir de los postulados de eficiencia con la finalidad de determinar las ventajas y desventajas de la creación de Colombia Compra Eficiente, así mismo, identificar si la creación de dicha entidad ha generado algún impacto positivo en la lucha contra la corrupción en los procesos de contratación pública en Colombia.

Es así como, se destaca la realización de un proceso contractual conforme a los principios rectores de la contratación pública y la función administrativa, los que de manera clara y expedita se identifican los parámetros rectores que han de cumplir las partes del contrato estatal, así como la finalidad optima del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

CAPÍTULO II: APLICABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LAS ETAPAS CONTRACTUALES.

Los principios descritos en el capítulo anterior son diseñados para ser aplicados en las todas las etapas del proceso contractual, con base en ello se desarrolla el presente capítulo resaltando la etapa de planeación del proceso contractual.

2.1 Las etapas contractuales según el “Estatuto de Contratación Pública en Colombia”.

Por medio del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 se ha estipulado desde una perspectiva general la estructura de los procesos de selección; los cuales deberán contar como mínimo con las siguientes reglas:

- Los jefes o representantes de las entidades públicas son los responsables de ordenar la apertura del proceso contractual por medio de un acto administrativo motivado. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 1°). De igual manera, en contexto con las disposiciones normativas del numeral 12 del artículo 25 de la ley en cita; la motivación del acto administrativo debe estar precedida de un estudio previo de conveniencia y oportunidad del contrato; así como su adecuación a los planes de inversión y presupuesto conforme a un análisis de pre y factibilidad. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 1°, párr. 2°)
- En este sentido, posteriormente le corresponde a la entidad pública la elaboración de los pliegos de condiciones, en observancia de los lineamientos que de manera previa se han establecido en el numeral 5° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, correspondiente a los elementos especiales del contrato, reglamentación jurídica, derechos y obligaciones de las partes, factores objetivos de selección y en general, todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar mediante

las cuales se estipulen de manera clara las reglas que se deben cumplir en el proceso contractual. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 2°)

- Una vez elaborado el pliego de condiciones, dentro de un plazo de diez (10) a veinte (20) días calendario con antelación a la apertura de la licitación se deberán publicar hasta tres (3) avisos con un periodo de intervalo entre (2) a cinco (5) días calendario según la naturaleza, objeto y cuantía del contrato público; los cuales deben guardar constancia en la página web de la entidad contratante y en el SECOP. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 3°)
- Una vez transcurridos tres (3) días hábiles al inicio del plazo para la presentación de las propuestas; y derivado de la solicitud de cualquier persona interesada en el proceso contractual se deberá realizar una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones; el cual deberá constar por medio de un acta final realizada por los intervinientes; así mismo, mediante la misma audiencia se deberá revisar la asignación de los riesgos que se describen en el artículo 4° de la Ley 1150 de 2007 para estipular su tipificación, estimación y asignación. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 4°)
- El plazo de la licitación pública se identifica como el término que debe transcurrir entre la fecha a partir de la cual se puede presentar las propuestas y su posterior cierre; el cual se debe estipular de manera clara y expresa en los pliegos de condiciones. Sin embargo, en los eventos en los que se estime conveniente, la entidad contratante

podrá de oficio o a petición de parte realizar una prórroga antes de su vencimiento, el cual no podrá superar a la mitad del inicialmente estipulado. “En todo caso no podrán expedirse adendas dentro de los tres (3) días anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, ni siquiera para extender el término de este. La publicación de estas adendas sólo se podrá realizar en días hábiles y horarios laborales”. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 5°)

- Las propuestas que se presenten deberán estar estipuladas conforme a los puntos contenidos en el pliego de condiciones; los proponentes pueden presentar alternativas técnicas o económicas que no correspondan a condicionamientos de la adjudicación. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 6°)
- En concordancia con la naturaleza y objeto del contrato se deberá estipular en el pliego de condiciones; un plazo razonable para que la entidad pública contratante pueda elaborar los estudios técnicos, económicos y jurídicos para la evaluación de las propuestas y solicitar a los proponentes las aclaraciones necesarias e indispensables. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 7°)
- Los resultados de los informes de evaluación se deberán exponer en la secretaria de la entidad pública contratante por un término de cinco (5) días hábiles; con el fin de que los oferentes presenten las observaciones que consideren pertinentes; no obstante, en esta

etapa contractual ningún oferente podrá adicionar, completar o modificar su propuesta. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 8°)

- Respecto a la estipulación del plazo fijado para la adjudicación y firma del contrato se deberá indicar en el documento correspondiente al pliego de condiciones en virtud de la naturaleza, cuantía y objeto del contrato. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 9°). No obstante, el proceso contractual podrá declararse desierto durante el termino de adjudicación. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 9°, párr. 2°).
- Las adjudicaciones se deben realizar en audiencia pública; con participación del jefe de la entidad o quien se hubiere delegado para adjudicar, los servidores públicos que elaboraron los estudios y evaluaciones, los proponentes y los demás interesados. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 10); se deberá registrar un acta de constancia de las deliberaciones y decisiones producidas en la audiencia de adjudicación. (Ley 80, 1993, art 30, núm. 10, párr. 2°)
- En los casos en los cuales el adjudicatario no suscribe el contrato dentro del término que se hubiere señalado, deberá quedar a favor de la entidad contratante la facultad de imponer una sanción por el depósito o garantía constituidos para la seriedad de la propuesta. “En este evento, la entidad estatal, mediante acto administrativo debidamente motivado, podrá adjudicar el contrato, dentro de los quince (15) días siguientes, al proponente calificado en segundo

lugar, siempre y cuando su propuesta sea igualmente favorable para la entidad". (Ley 80, 1993, art 30, núm. 12, párr. 2°)

En este contexto, es clave analizar la documentación requerida para los procesos de estructura de la contratación pública conforme a los lineamientos del Decreto 1082 de 2015.

2.2 Identificación de la estructura y documentos del proceso de contratación.

Por medio de la investigación, análisis y desarrollo del proceso de investigación se identifica la reglamentación incorporada por medio del Decreto 1082 de 2015: "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional" en que se analiza de manera especial las etapas de planeación, selección, contratación y ejecución conforme a los lineamientos administrativos que se deben cumplir en cada una de ellas.

Por consiguiente; en primer lugar, al hacer alusión a la etapa de planeación se distinguen las siguientes disposiciones normativas:

2.2.1 Etapa de planeación.

De manera especial, se ha de citar el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 en el que se identifican los estudios y documentos previos que deben fundamentar la elaboración de los pliegos de condiciones y el contrato; los cuales deben publicarse de manera previa al público en general durante todo el proceso de contratación; en donde se deberá verificar el contenido de los siguientes elementos mínimos:

- 1) La contextualización del escenario de necesidad que la entidad pública debe satisfacer por medio del proceso de contratación estatal. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.1, núm. 1)
- 2) Se debe identificar el objeto contractual, con sus respectivas especificaciones, autorizaciones y licencias necesarias para su ejecución contentiva en los documentos técnicos necesarios para el desarrollo del proyecto. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.1, núm. 2)
- 3) La modalidad de selección que se utilizará y su respectiva justificación con el sistema jurídico. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.1, núm. 3)
- 4) Una aproximación del valor del contrato con su justificación; en los eventos en los que se determinen precios unitarios, le corresponde a la entidad diseñar e incluir un cálculo de presupuesto de estimación. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.1, núm. 4)
- 5) Los criterios que se utilizarán para la selección de la oferta más favorable. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.1, núm. 5)
- 6) El resultado del análisis de riesgo y los mecanismos para su mitigación. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.1, núm. 6)
- 7) La identificación de las garantías que la entidad pública exigirá durante el proceso de contratación. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.1, núm. 7)

- 8) La especificación e indicación en los eventos en los cuales el proceso contractual se encuentre amparado por un acuerdo comercial.
(Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.1, núm. 8)

En relación con los lineamientos formales de los pliegos de condiciones se identifica la información mínima contentiva del documento; la cual corresponde a:

- 1) En primer lugar, se debe explicar la descripción técnica del bien o servicio objeto del contrato público. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 1°)
- 2) La modalidad del proceso de selección utilizada con su respectiva justificación. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 2°)
- 3) Los criterios de selección que se utilizarán incluyen los factores de desempate. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 3°)
- 4) Los lineamientos de costo y calidad que la entidad pública tendrá en cuenta para la selección objetiva conforme a la modalidad de selección del contrato utilizada. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 4°)
- 5) Los lineamientos utilizados para la presentación de las ofertas, evaluación y adjudicación del contrato público. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 5°)
- 6) Las causas o motivos aplicables en los eventos de rechazo de una oferta. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 6°)

- 7) El valor, plazo, forma de pago e identificación de entrega de anticipos conforme a los rendimientos generados. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 7°)
- 8) Se deben identificar los riesgos del contrato y su forma de mitigación por las partes contractuales. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 8°)
- 9) Las garantías que se exigirán en el proceso de contratación y sus respectivas condiciones. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 9°)
- 10) Se debe mencionar si la entidad pública y el objeto del contrato de los pliegos de condiciones se encuentran cubiertos por un acuerdo de carácter comercial. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 10)
- 11) Términos, condiciones y estructura de la minuta del documento del contrato. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 11)
- 12) Identificación del término de supervisión e interventoría del contrato público. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 12)
- 13) La identificación del plazo para la expedición de adendas. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 13)
- 14) El cronograma del proceso contractual. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.3, núm. 14)

De igual manera, se ha estipulado un término reglamentario para la presentación de observaciones en el documento del pliego de condiciones; el cual

deberá realizarse a partir de la fecha de publicación hasta un término de diez (10) días hábiles en la licitación pública y cinco (5) días en la selección abreviada y/o concurso de méritos. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.4)

Posteriormente, la apertura del proceso de selección se debe realizar por medio de un acto administrativo de carácter general y motivado que debe contar con los siguientes requisitos mínimos:

- El objeto de la contratación pública que se realizará. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.5, núm. 1°)
- La modalidad de selección correspondiente al proceso contractual. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.5, núm. 2°)
- El cronograma que se deberá cumplir. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.5, núm. 3°)
- El lugar físico o electrónico en donde se publicarán todos los documentos del proceso contractual. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.5, núm. 4°)
- La convocatoria de las veedurías ciudadanas. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.5, núm. 5°)
- El certificado de disponibilidad presupuestal conforme a las normas orgánicas correspondientes para cada caso en específico. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.5, núm. 6°)

- Finalmente, se debe identificar la información necesaria según cada modalidad de selección y proceso contractual. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.1.5, núm. 7°)

Posteriormente, se identificarán las actuaciones y documentos necesarios para la etapa de selección del proceso contractual.

De igual manera, en el desarrollo de la etapa de planeación es de suma importancia tener en cuenta las “Recomendaciones para la elaboración de estudios previos - Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas” elaborado por Cuellar Cruz (2010) quien desarrolló un especial estudio detallado del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas; así mismo, la define como: “la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal”. (p 7) de igual manera, enfatiza en que requiere su aplicación en la etapa precontractual dadas las circunstancias de consecuencia directa con el éxito o fracaso de los procesos de selección o del cumplimiento del objeto contractual.

De igual manera, se ha destaca los postulados del Consejo de Estado mediante la en sentencia de 31 de agosto de 2006 con Radicación R- 7664 en donde se reiteran los elementos esenciales de la planeación que incluyen:

- La identificación de la necesidad en la celebración del respectivo contrato público.
- Las modalidades existentes para satisfacer la necesidad y las razones de justificación del tipo contractual.

- Las calidades y especificaciones que se deben cumplir en el desarrollo y cumplimiento del objeto contractual.
- Los costos y valores que demandan la celebración y ejecución del contrato.
- La disponibilidad de los recursos y financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones que se constituyen durante el proceso contractual.
- Y finalmente, la existencia y disponibilidad de los proveedores idóneos para la ejecución del contrato.

Es por esto, que se reitera desde una perspectiva doctrinal la obligatoriedad de brindar cumplimiento a los factores de la planeación, por cuanto; “sin importar el régimen contractual al cual esté sometida una entidad pública, tiene dos expresiones normativas claras: la elaboración del plan de compras y el desarrollo de los estudios previos”. (Cuellar, 2010, p 9)

2.2.2 Etapa de selección.

Conforme a los lineamientos del ofrecimiento más favorable; le corresponde a la entidad pública identificar la oferta con mayor favorabilidad acorde a las modalidades de selección del contratista.

En este sentido, en los procesos de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía se identificará la propuesta más favorable teniendo en cuenta:

- a) Los elementos de calidad y precios conforme a los puntajes de las fórmulas utilizadas.

- b) La ponderación de los elementos de calidad y precio fundamentado en puntajes o formulas. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.2.2)

Sin embargo, en los eventos de identificarse alguna oferta con un valor *“artificialmente bajo”*; le corresponde a la entidad pública requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido; y una vez realizada la sustentación le corresponderá al comité evaluador determinar si rechaza la oferta o continúa con la evaluación. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.2.4)

Finalmente, en los eventos de realizarse un empate en dos (2) o más ofertas; le corresponde a la entidad pública seleccionar al oferente que hubiere alcanzado el mayor puntaje en el primer factor de escogencia establecido en el pliego de condiciones del proceso de contratación; en caso de persistir el empate se deberá escoger el oferente que posea mayor puntaje en el segundo de los factores de escogencia y calificación según el pliego de condiciones; y en caso de persistir, se aplicará el mismo criterio hasta agotar la totalidad de los factores de escogencia y calificación establecidos en los pliegos de condiciones. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.2.9)

2.2.3 Etapa de contratación.

Sobre los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y pago en la etapa de contratación pública; se deberá estipular un cronograma en el que se concierte; “el plazo para la celebración del contrato, para el registro presupuestal, la publicación en el SECOP y para el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de

condiciones para el perfeccionamiento, la ejecución y el pago del contrato”. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.3.1)

2.2.4 Etapa de ejecución.

Frente a la etapa de ejecución en el instrumento normativo en análisis se identifica el cuidado que se ha de otorgar al manejo de los anticipos; con el fin que estos recursos;

“Entregados por la Entidad Estatal a título de anticipo dejan de ser parte del patrimonio de esta para conformar el patrimonio autónomo. En consecuencia, los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos son autónomos y son manejados de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil. En los pliegos de condiciones, la Entidad Estatal debe establecer los términos y condiciones de la administración del anticipo a través del patrimonio autónomo”. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.4.1)

Lo anterior, en contexto con la responsabilidad que deben asumir los contratistas por el manejo correcto de los dineros recibidos a título de anticipo. Y finalmente, se han de estipular unas “Obligaciones posteriores a la liquidación” conforme a las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento que se deberán estipular por medio escrito en la constancia de cierre del expediente de la contratación pública. (Decreto 1082, 2015, art 2.2.1.1.2.4.3)

2.3 Incorporación de los pliegos tipo en la contratación pública (Ley 1882 de 2018 y Ley 2022 de 2020)

Como un avance se destaca el aporte realizado por medio de la Ley 2022 de 2020 que modificó el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018; que hace alusión a la adopción obligatoria de los documentos tipo en la actividad contractual de infraestructura de obra pública.

Por consiguiente, a través de los fundamentos legislativos en cita se le ordenó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- la realización de las gestiones necesarias y pertinentes para la incorporación de los pliegos tipo que deben incorporar los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos, y en general los requisitos legales de escogencia de contratistas; así mismo, por medio de la ley en cita se estipuló la obligación de hacer cumplir las buenas prácticas en la contratación pública y el cumplimiento de los principios que reglamentan el régimen de contratación estatal en Colombia.

Se insiste en que los documentos tipo se aplican de manera obligatoria en los procesos de selección, interventoría, estudio y consultoría de obra pública en las entidades que se encuentran sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Lo anterior, se ha incorporado como una práctica administrativa que busca disminuir los actos de corrupción y manejo subjetivo en la selección de los contratistas en obra pública de infraestructura de transporte.

CAPÍTULO III: CONTEXTUALIZACIÓN FÁCTICA, NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL SOBRE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES DEL PRINCIPIO DE PLANEACION Y ELABORACIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS A NIVEL JURISPRUDENCIAL E INVESTIGATIVO Y LAS ADELANTADAS POR LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO DURANTE EL PERIODO 2014 – 2020

En el presente capítulo se exponen argumentos de la Corte Constitucional colombiana y del Consejo de Estado colombiano acerca de la trascendencia del principio de planeación y de los estudios previos en la contratación estatal. Posteriormente se presentan las respuestas dadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, los cuales se ponen en contexto con base en los hallazgos de las diferentes investigaciones que se realizaron de manera previa a la presente tesis.

3.1 El medio de control de controversias contractuales.

Frente a la posibilidad de existir desacuerdos y discrepancias entre las partes en la ejecución de la etapa precontractual, contractual y poscontractual; se ha creado un medio de control para garantizar la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa a través de la denominada pretensión de “Controversias contractuales” que se ha instituido por medio del artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 en el siguiente contexto:

“Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su

incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley”. (Ley 1437, 2011, art 141, párr. 1°)

Por consiguiente, es fundamental destacar los escenarios en los que procede el medio de control de controversias contractuales; el cual corresponde a:

- La declaración de existencia de un contrato público.
- La declaración de nulidad de un contrato público.
- La solicitud de revisión de un contrato público.
- La solicitud de declaración de incumplimiento de un contrato público.
- La solicitud de declaración de nulidad de los actos administrativos contractuales.
- Finalmente, para solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente.

Así mismo, con posterioridad mediante el artículo en cita se ha estipulado que, en el desarrollo de la actividad contractual según el caso en específico, se podría acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa por medio de las “controversias

contractuales”. En relación con la constitución de la parte demandante se podrá de igual manera, solicitar la declaratoria de nulidad de los actos administrativos por parte del representante del ministerio público, contratantes o sus causahabientes, o una persona que acredite un interés directo.

De igual manera, como sustento dogmático de la presente investigación se identificaron y analizaron los documentos de los estudios para la defensa jurídica del estado de la dirección de políticas y estrategias de agosto (2020), los cuales corresponden a los siguientes:

- 1) **La defensa judicial en lo contencioso administrativo:** Por medio del documento en cita se destaca la contestación de la demanda como una “base de la estrategia del litigio”, en donde la defensa judicial realiza un especial estudio previo del cumplimiento de los requisitos de la demanda, de procedibilidad, medios de control de impugnación, planteamiento de las excepciones y los documentos necesarios para garantizar una adecuada representación jurídica del Estado; en donde también se reitera la jerarquía de la planeación y organización en cada una de las etapas procesales que de manera indudable se consolidará en la protección de los intereses de la entidad pública demandada. Es por esto, que a partir de la notificación personal de la demanda se debe estructurar la estrategia del litigio por parte del Estado de conformidad con el artículo 199 del CPACA. (Olivares & Villa, 2020, p. 5)

2) Las etapas del proceso contencioso administrativo: A partir del artículo 179 del CPACA se ha estructurado el desarrollo del proceso contencioso administrativo por medio de tres (3) etapas que corresponden a la primera; que inicia con la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial, la segunda etapa, que inicia con la finalización de la audiencia inicial hasta la culminación de la audiencia de pruebas; y finalmente, la tercera etapa, a partir de la finalización de la audiencia anterior hasta la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y culmina con la notificación de la sentencia. (Olivares & Villa, 2020, p. 4)

Ya desde una perspectiva doctrinal, destacan los aportes de los reconocidos autores que sobre el tema han desarrollado los siguientes argumentos; para Fandiño (2011) -respecto al tema alusivo a los criterios de conocimiento del medio de control de controversias contractuales-, la existencia de un criterio mixto mediante el cual se habilita la jurisdicción contencioso administrativa; en cuanto se “consagra por una parte el criterio orgánico, relativo a la naturaleza de la entidad que celebra el contrato y, por otra, el criterio material, en el evento que se incorporen o deban incorporarse cláusulas exorbitantes”. (p. 50)

Así mismo, se destaca la existencia de una concepción “indebida” del sistema jurídico de contratación pública en Colombia, por cuanto se destaca el trabajo de investigación titulado “La indebida concepción de la actividad contractual en Colombia” realizado por Niño (2015) quien subraya lo trascendente de la planeación en el desarrollo del proceso contractual:

“El manejo adecuado del presupuesto, la selección adecuada del contratista o el cumplimiento cabal del plazo de ejecución. Tesis que dejan de lado los análisis que deberían acercarse más a una planeación adecuada y estructural que garantizara la protección de las entidades estatales, y la prevendría de la comisión de yerros y controversias contractuales”. (Niño, 2015, p. 5)

Lo anterior, ante la ausencia de planeación en la elaboración de los estudios previos, se generan consecuencias jurídicas, administrativas y económicas.

Por consiguiente, bajo la finalidad de consolidar los fundamentos jurídicos del estudio de investigación, se han identificado los pronunciamientos jurisprudenciales de mayor relevancia emitidos por la Corte Constitucional; de los cuales se exponen los siguientes:

Sobre el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial (Sentencia T 978 de 2012): La Corte Constitucional por medio de la sentencia en cita ha reiterado la obligatoriedad de agotar la conciliación extrajudicial de manera previa antes de acudir al medio de control de controversias contractuales; el cual se ha de:

“Cumplir cuando se efectúe la audiencia de conciliación, con independencia de que se logre o no un acuerdo; y, de acuerdo con la norma, cuando se realiza la solicitud y se pacta su ejecución en una fecha mayor a tres meses, podría acudirse ante la jurisdicción únicamente con la solicitud de conciliación”. (Corte Constitucional, Sentencia T 978 de 2012)

Lo anterior, en contexto con la participación del sector público en las posibles futuras controversias jurisdiccionales y dadas las responsabilidades que le corresponde al ministerio público en procura del interés general.

Sobre la acción de tutela frente a controversias contractuales (Sentencia SU 772 de 2014): La Corte Constitucional reitera en el carácter subsidiario del mecanismo de defensa constitucional; no obstante, reconoció la procedencia de la acción de tutela en los eventos de lograr evitar un perjuicio irremediable de naturaleza iusfundamental; es por esto, que en estos casos se ha de verificar el cumplimiento de las siguientes características:

“i) el perjuicio es inminente o está próximo a suceder; ii) el perjuicio que se teme es grave, es decir, en caso de configurarse supondrá un detrimento significativo sobre el derecho fundamental amenazado; iii) las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio deben ser urgentes, lo que significa que no se puede postergar la intervención del juez so pena de que se cause un daño frente al cual no puedan adoptarse medidas de restitución; esto es, de no adoptarse de forma inmediata las medidas, se corre el riesgo de que sean ineficaces e inoportunas”. (Corte Constitucional, Sentencia SU 772 de 2014)

Por cuanto no se puede negar la procedencia de la acción de tutela en los casos de controversias contractuales; siempre y cuando se brinde cumplimiento a unas reglas claras y expeditas en materia de subsidiariedad de la acción de tutela.

3.2 Identificación de la evidencia jurisprudencial sobre la posición paradigmática del Consejo de Estado sobre el principio de planeación en la Contratación Pública.

Se constituye como un lineamiento de carácter axiológico clave en las actividades desarrolladas en las etapas del proceso contractual, no obstante, se ha evidenciado por medio del fundamento normativo desarrollado en los primeros capítulos del presente trabajo de grado, que aún no se ha incorporado de manera expresa en el sistema normativo so pena de identificarse y deducirse con un amplio margen de importancia e incidencia en el cumplimiento del objeto contractual.

Es por esto, que se hace necesario traer a colación los pronunciamientos del Consejo de Estado en los cuales se desarrollan aportes dogmáticos al tema *sub examine*; los cuales se encuentran organizados a partir del más reciente al más antiguo con fundamento en los parámetros de organización jurisprudencial de la ingeniería en reversa:

Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03354-01(46057) - trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020): Se realiza un especial énfasis en la responsabilidad atribuible a la entidad pública contratante, toda vez que le corresponde la elaboración de todos los análisis y estudios que se requieren para una efectiva y correcta “futura contratación”; en la cual se verifique con exactitud que se hubieren abordado cada uno de los posibles riesgos o eventos que pudieren afectar el normal cumplimiento del objeto contractual; así mismo, en relación al contratista, mediante la providencia en cita se elude que le corresponde una

responsabilidad correspondiente a “su participación en el proceso parte de la base de los conocimientos especializados y la experiencia que ostenta el proponente, y que contribuyen a la consideración, valoración y calificación de su oferta”. (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03354-01(46057)).

Radicación número: 19001-23-31-000-2002-00755-01(45816) - Cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020): Mediante la sentencia en análisis se identifica un escenario alusivo al posible “incumplimiento” del principio de planeación cuando la entidad contratante incorpora en su totalidad los servicios que necesita contratar por parte del contratista, y es por esto que podría generarse un consecuente “desequilibrio” financiero del contrato; entre otras graves consecuencias a la ejecución normal del objeto contractual. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 19001-23-31-000-2002-00755-01(45816)).

Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00129-00(2389) - veinticinco (25) de septiembre de dos mil dieciocho (2018): Se destaca el principio de planeación en la estructuración del análisis presupuestal previo; que de manera responsable y efectivo debe contar con un certificado de disponibilidad presupuestal acorde al presupuesto real del contrato público y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00129-00(2389)).

Radicación número: 73001-23-00-003-1999-01046-01(51341) - veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016): Se analiza el incumplimiento de la entidad contratante; en relación a la obligación de “precaver” durante la etapa precontractual y no con posterioridad a la celebración del negocio jurídico, la ocupación de unos predios que le ocasionaron graves perjuicios al contratista, y de ello se constituyó una condena a favor de la parte afectada por la ausencia del principio de planeación, por consiguiente, por medio de la sentencia en cita el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo reitera la relevancia que posee el principio objeto de estudio. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Radicación número: 73001-23-00-003-1999-01046-01(51341)).

Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00009-00(36312)A - nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016): Se define la planeación como uno de los principios básicos en la actividad contractual, “pues se trata de una técnica de la administración encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00009-00(36312)A).

Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01431-01(21081) - veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015): A partir de una perspectiva más específica; en relación a los estudios previos y el principio de planeación, se reitera que las entidades públicas que celebran contratos deben hacer cumplir los principios y

deberes que incluye “la planeación”; en especial en la elaboración previa de unos estudios y análisis serios que aseguren que el objeto del contrato sea ejecutable en contexto con el termino previsto y con suficientes condiciones óptimas.

Radicación número: 25000-23-26-000-2002-00372-01(29201) - veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015): Por medio de la sentencia en cita se realiza una “imposición” a la entidad pública contratante, en relación al deber de elaborar unos estudios que sustenten la necesidad de la contratación, en procura de lograr alcanzar; (...) “el pilar de la actividad negocial, que exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 25000-23-26-000-2002-00372-01(29201).

Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637) - trece (13) de junio de dos mil trece (2013): Al hablar del ejercicio de la actividad contractual; se ha reiterado en el “deber” de planeación que le corresponde al Estado cumplir en todas sus actividades como contratistas; ya que:

“deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad”.

Es por esto, que reiteran en la misma jurisprudencia que la ausencia del principio de planeación se ha de constituir a la luz de unas consecuencias “nefastas” que afectan el interés general y el patrimonio público.

Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489) - veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012): Se hace alusión al “deber” de planeación como una manifestación del principio de economía que tiene como finalidad asegurar que todo proyecto se encuentre fundado en unos “estudios previos” de orden técnico, financiero, económico y jurídico; que se constituyen como punto de partida para la determinación de procedencia de la finalidad del contrato público; en el que se incluye:

“Si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489))

Destacando de esta manera, la necesidad de identificar con claridad y exactitud cada uno de los lineamientos que delimitará la actividad contractual que se ha propuesto ejecutar.

Radicación número: 52001-23-31-000-1996-07894-01(15469) - veintinueve (29) de agosto de dos mil siete (2007): Mediante la sentencia en cita se destaca la incidencia y grave afectación que se ocasiona al contrato cuando no se brinda aplicación al principio de planeación; ya que:

“La falta de planeación por parte de las entidades públicas, incide tanto en la etapa de formación del contrato, pero más significativamente en la etapa de ejecución, momento en el cual las omisiones de la Administración por falta de estudios y diseños definitivos generan serias consecuencias, que llevan a modificar las cantidades de obra y las condiciones técnicas inicialmente pactadas”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 52001-23-31-000-1996-07894-01(15469)

De lo que se enfatiza de manera especial en la posición del Consejo de Estado, que desde años atrás ha reiterado y destacado el principio de planeación como una “técnica” que ayuda a lograr el cumplimiento del contrato público.

3.3 El principio de planeación en el escenario dogmático – investigativo.

Desde una perspectiva, dogmática – investigativa al hacer alusión al contrato de obra se identifica el trabajo de grado de Maestría en Derecho Administrativo de

la Universidad del Rosario realizado por Castillo (2018), el cual se enfoca en la necesidad de realizar con rigurosidad la aplicabilidad del principio de planeación en el proceso de elaboración de los estudios previos, en el que se realiza un llamado a la necesidad de invertir mayor tiempo y recursos como una fuente de especial interés para el óptimo desarrollo posterior del contrato. (p. 323)

Así mismo, se identificó el estudio de especialización en Derecho Administrativo titulado: “La importancia de los estudios y documentos previos dentro de los contratos estatales de obra pública en Colombia” realizado por Alférez, Ramírez y Hernández (2019) en dónde; “La planificación resulta ser una labor trascendental en la ejecución de la actividad contractual Estatal, la obligación legal que le asiste a todos los funcionarios públicos de adelantar previamente a los procesos contractuales una serie de actividades que garanticen la correcta ejecución de los procesos de selección y de los contratos mismos”. (p. 5)

3.4 Análisis y discusión de la información recolectada por medio del Derecho de Petición de solicitud de información presentado a la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”.

3.4.1 Sobre la contextualización de la naturaleza funcional de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Por medio de la búsqueda, recolección y análisis de la información científica se destaca el trabajo de grado titulado: “La Contratación Estatal en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente” realizado por Morales & Contreras (2019); quienes a partir de un escenario investigativo previo

que evidencia un alto grado de corrupción en la contratación pública; describen las falencias jurídicas que no han permitido que el Estado desarrolle una mayor optimización de tiempos y recursos para procurar una mayor efectividad en el cumplimiento del objeto contractual. (p. 7). Así mismo, destacan la fundamentación que requiere la implementación de una política nacional de unificación que se estipule como una guía para el Estado y los contratistas en procura de lograr cumplir con mayor garantía los principios de la contratación pública en Colombia.

Dentro del ámbito del análisis de la constitución de actos de corrupción al interior de “Colombia Compra Eficiente” se hace un especial contexto del trabajo de grado titulado “Análisis de la corrupción estatal en la contratación pública -un estudio de caso sobre Colombia Compra Eficiente-” realizado por Quinchara (2020) quien enfatiza en una nociva praxis de corrupción al interior de la agencia pública; toda vez que “la masificación de actos irregulares, la no supervisión y la asimetría en la información de los bienes públicos se ha materializado como una problemática que ha desencadenado en actos de corrupción que no han sido controlados” (p. 4); por consiguiente, derivado del análisis investigativo no es posible dilucidar la eliminación de actos de corrupción en los procesos de contratación pública con el solo hecho de la creación de una institución descentralizada, ya que en la actualidad no existe una entidad administrativa o judicial que garantice la disminución de acciones indebidas o corruptas en la contratación estatal.

Por consiguiente, con la finalidad de evitar la constitución de actos de corrupción en el escenario de la contratación pública e incorporar mecanismos de

supervisión; en donde podría enmarcarse la propuesta realizada por medio del trabajo de grado “Metodología de auditoría, para verificar el cumplimiento del acuerdo marco de Colombia compra eficiente, con relación al servicio BPO en la compañía Outsourcing S.A” realizado por Barrios & Trujillo (2019) quienes en cumplimiento del objetivo de alinear los procesos de transparencia y eficiencia con el plan estratégico de Colombia Compra Eficiente; han enfatizado en la necesidad de incorporación de una propuesta que genere la implementación de una guía de auditoría que sirva como un mecanismo de verificación y validación previa del cumplimiento de los requisitos sine qua non de los contratos públicos.

Es por ello, que se ha creado la necesidad de garantizar la participación ciudadana en los procesos adelantados por “Colombia Compra Eficiente”; por cuanto se hace alusión a la propuesta en el trabajo de grado “Implementación nube pública Colombia compra eficiente: Cloud Unified Infraestructure (CUI)” realizada por Mora, Lozano & Carreño (2016); quienes hacen un especial reconocimiento a los beneficios que se adquieren por medio de la utilización de infraestructuras tecnológicas de carácter público, lo que se podría consolidar como una nube pública de gran utilidad en la recolección, procesamiento y almacenamiento de bases de datos; que para el caso en estudio podría estructurarse como un aliado en la calidad del servicio en la dinámica de las operaciones realizadas por medio de los procesos de contratación pública.

En este mismo sentido, por medio del artículo científico titulado “Las facultades reglamentarias de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra

Eficiente” realizado por Santos Rodríguez (2018) se enfatiza de manera especial en las facultades “normativas” que mediante sus competencias le ha sido otorgada a Colombia Compra Eficiente, por cuanto los manuales, guías y circulares que emite deben ser interpretados y aplicados como un verdadero acto administrativo de imperativo cumplimiento; por cuanto “las actuaciones judiciales en contra de los documentos de Colombia Compra no pueden ser vistos como admisión de su carácter vinculante, sino como una expresión de garantía del principio de legalidad por parte de la jurisdicción administrativa” (p. 347)

Así, por medio de la identificación de las fuentes del derecho en la contratación estatal, se remite al artículo científico “La potestad normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el sistema de fuentes de derecho en la contratación estatal” realizado por Álvarez Patiño (2020) en donde se analizaron las competencias normativas de “Colombia Compra Eficiente” a partir del alcance, efectos e impacto que posee al interior del sistema de fuentes del derecho administrativo de la Contratación Pública; por medio del cual se concluyó que los pronunciamientos de la autoridad administrativa en análisis se deben visualizar como unos instrumentos normativos de aplicación auténtica al interior del sistema contractual a partir del cual se puede restringir la autonomía y discrecionalidad de las entidades públicas.

Ahora, en relación con la facultad reglamentaria de la Agencia Nacional de Contratación Pública, se cita el artículo científico titulado: “La reivindicación de competencias de Colombia Compra Eficiente por el Consejo de Estado: ¿nuevo

alcance de la potestad reglamentaria o interpretación extensiva de la ley por la jurisprudencia?” realizado por Safar Díaz (2018); quien realiza un análisis a partir de un escenario discusivo sobre la naturaleza jurídica de los documentos expedidos por Colombia Compra Eficiente en relación al alcance jurídico y “potestad reglamentaria en la atribución de funciones a dicha entidad y el impacto que ello puede tener en el concepto de la descentralización territorial”. (p. 160)

Lo anterior, en concordancia con el trabajo de grado titulado “La fuerza vinculante de los actos expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente” desarrollado por Revelo Ramírez (2019) quien reitera en la fuerza vinculante que poseen los actos administrativos emitidos por Colombia Compra Eficiente; ya que “se infiere que los únicos actos que puede expedir la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente” con efectos obligatorios o vinculantes son aquellos respecto de los cuales la constitución o la ley así lo disponen.

Desde una perspectiva económica, se destaca el trabajo de investigación titulado “Análisis económico del Decreto Ley 4170 de 2011 por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente” realizado por Montealegre Franco (2018); quien realiza un análisis crítico bajo los presupuestos del derecho económico a partir de los postulados de eficiencia con la finalidad de determinar las ventajas y desventajas de la creación de Colombia Compra Eficiente, así mismo, propone identificar si la creación de dicha entidad ha

generado algún impacto positivo en la lucha contra la corrupción en los procesos de contratación pública en Colombia.

En este mismo ámbito -económico- se trae el artículo científico titulado “Acuerdos marco de precios celebrados en el año 2013 por Colombia Compra Eficiente. perspectivas en su utilización” realizado por Velandia Venegas (2013); quien resalta los beneficios de la modificación del Estatuto de Contratación Pública a través del cual se incorporó un acuerdo marco de precios en las compras estatales; no obstante, a juicio del autor también tendría un impacto negativo al momento de “incidir en el acceso a las compras gubernamentales, participación y libre competencia, por los eventuales efectos del modelo adoptado en lo jurídico, económico y social” (p. 2)

3.4.2 Solicitud y respuesta recibida por medio del derecho de petición de información presentado a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente:

El día 31 de agosto de 2020 en ejercicio del Derecho Fundamental de petición de solicitud de información se acudió a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente; con el fin de obtener solución a los siguientes interrogantes de contenido académico – investigativo:

- 1. ¿Existe un sistema normativo que de carácter general y obligatorio determine el contenido que se debe cumplir por medio de los estudios previos en los procesos contractuales de carácter público en Colombia? Y*

en caso afirmativo, ¿Cuál es el fundamento normativo de carácter especial aplicable para el caso sub examine?

- 2. ¿Se ha diseñado por parte de «Colombia Compra Eficiente» un formato especial contentivo de los requisitos expeditos que deben cumplirse en la realización de los estudios previos?*
- 3. ¿Los pliegos tipo, limitan la liberalidad y el direccionamiento en la elaboración de los estudios previos por parte de los entes territoriales o entidades del orden nacional?*
- 4. ¿Se ha de llevar un control y seguimiento por parte de «Colombia Compra Eficiente» en relación con la elaboración adecuada de los estudios previos por parte de las entidades públicas en los procesos de contratación?*
- 5. ¿Cuáles serían las consecuencias jurídicas / administrativas que se podrían aplicar a una entidad pública que no cumpla a cabalidad con la realización de estudios previos en los procesos contractuales de carácter público en Colombia?*

Frente a lo anterior, se obtuvo respuesta el día 02 de septiembre de 2020 bajo el sorpresivo argumento de “Falta de competencia de la consulta” en donde aducen que:

“Desafortunadamente no podemos responder su solicitud, pues no se refiere al alcance de alguna norma que rija la contratación de las entidades públicas sino a la resolución de una problemática particular y concreta. En efecto, usted no solicita que se absuelvan dudas sobre la aplicación de una norma de

carácter general en materia de compras y contratación pública, sino que se solucione un problema asociado a una asesoría particular, relacionada a una investigación académica que tiene por objeto determinar el régimen jurídico aplicable a los estudios previos en los procesos de contratación pública adelantados mediante licitación pública. El pronunciamiento por parte de esta entidad sobre sus preguntas desborda nuestra competencia consultiva, la cual está limitada a resolver problemas de aplicación de normas de carácter general; pero su consulta se refiere a la solución de un caso que, además, envuelve una controversia cuya resolución no le compete resolver a esta entidad, dado que no puede asesorar a los participantes del sistema de contratación pública para absolver inquietudes generales como las planteadas en la consulta, que no conllevan duda alguna sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos que regulan la contratación estatal.” (p 2)

La anterior “respuesta”, se ha observado a la luz de la ausencia de unos parámetros fácticos – jurídicos que con claridad debería conocer la entidad pública convocada, ya que su naturaleza y funciones se enmarcan en el tema objeto de la investigación, y además las circunstancias de las preguntas formuladas se encuadran de manera precisa en el contexto académico que le ha sido asignado.

3.5 Análisis y discusión de la información recolectada por medio del Derecho de Petición de solicitud de información presentado a la Defensa Jurídica del Estado.

3.5.1 Sobre la contextualización de la naturaleza funcional de la Defensa Jurídica del Estado.

Por medio del desarrollo del ejercicio de investigación del caso sub examine, se evidenciaron las características funcionales de la Unidad Administrativa Especial de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2015) quien creó un manual de “directrices y estándares así como las herramientas básicas e ilustrativas sobre la forma en que se deben aplicar los principios y normas atinentes a la contratación estatal, buscando de esta manera simplificar y homogenizar las actividades que se desarrollan en las diferentes etapas del proceso contractual, así como guiar a los operadores de la gestión contractual al interior de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”. (p. 7) Del mismo modo, por medio del manual de contratación de la Presidencia de la República de Colombia (2020) se enfatiza en la obligatoriedad de la gestión contractual, de manera especial en la etapa precontractual y de manera directa al principio de planeación y responsabilidad, como un lineamiento de buenas prácticas en la contratación pública. (p. 34)

3.5.2 Solicitud y respuesta recibida por medio del derecho de petición de información presentado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

El día 16 de septiembre de 2020 por medio de la presentación de Derecho Fundamental de Petición de solicitud de información se buscó obtener una respuesta institucional a los siguientes interrogantes:

- 1. ¿Existe un sistema normativo que de carácter general y obligatorio determine el contenido que se debe cumplir por medio de los estudios previos en los procesos contractuales de carácter público en Colombia? Y en caso afirmativo, ¿Cuál es el fundamento normativo de carácter especial aplicable para el caso sub examine?*
- 2. ¿Cuáles serían las consecuencias jurídicas / administrativas que se podrían aplicar a una entidad pública que no cumpla a cabalidad con la realización de estudios previos en los procesos contractuales de carácter público en Colombia?*
- 3. De igual manera, muy respetuosamente y especial le solicito la información estadística y técnica que se deriva de las controversias contractuales de las entidades públicas que han sido representadas judicialmente por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado durante el periodo 2014 –2019.*

En este sentido, la entidad pública convocada brindó solución a la solicitud el día 23 de septiembre de 2020 en los siguientes términos:

En primer lugar, resaltó la competencia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado conforme al Decreto 4085 de 2011 en donde se ha estipulado que sus áreas de intervención se limitan a las siguientes:

1. El diseño de las políticas de prevención de daño antijurídico y de defensa.
2. La coordinación de la defensa jurídica de Entidades del orden Nacional.
3. El ejercicio de la representación judicial a nivel nacional e internacional; y,
4. La gestión del conocimiento y evaluación de la defensa jurídica del Estado

Lo que desafortunadamente, para la entidad pública se ha de constituir a la luz de ausencia de competencia para brindar solución a las preguntas formuladas; y en consecuencia convoca a Colombia Compra Eficiente para que resuelva dichas inquietudes.

Con relación a la solicitud de información estadística con fines académicos sobre “las controversias contractuales de las entidades públicas que han sido representadas judicialmente por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado durante el periodo 2014 –2019”, se pronunció de la siguiente manera:

“En respuesta a su solicitud de información estadística y técnica, de manera atenta le informamos que, después de realizar la búsqueda en las bases de datos internas de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se encontró que la Agencia no ha representado judicialmente a ninguna entidad pública en controversias contractuales durante el periodo citado, razón por la cual no se dispone de la información que solicita. Sin embargo, procedemos a

informar que la Agencia si ha intervenido coadyuvando la defensa de los intereses litigiosos de la Nación en 36 procesos de esta naturaleza ante la rama judicial y en 11 procesos ante Tribunales de Arbitramento, pues de acuerdo con el art. 610 del C. G. del P., la Agencia puede actuar, a su discreción, bien como interviniente o bien como apoderada judicial de las entidades públicas”. (p 3)

Lo anterior, ante la solicitud de la información en específico sobre las acciones de representación que pueden desarrollar en el ejercicio de las facultades legales y reglamentarias que le han sido atribuidas en garantía de protección de los intereses del orden público en el escenario contractual.

Conclusiones

Por medio de la solución de la pregunta de investigación formulada en la estructura metodológica del proceso de investigación correspondiente a: ¿Cómo se desarrolla el principio de planeación en la elaboración de los estudios previos en licitaciones públicas a través del análisis de las controversias contractuales en la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado durante el periodo 2014 – 2020?; se acudió a fuentes normativas, jurisprudenciales y antecedentes de carácter investigativo -dado que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, no informó su participación de manera directa en procesos de la naturaleza consultada-, lo que nos permitió evidenciar la presencia de falencias en el acatamiento de la debida planeación en los procesos contractuales, y de manera especial más aún en la

etapa contractual que corresponde a la elaboración de los estudios previos.

Es por esto, que, a partir de la exposición de los principios y lineamientos básicos del régimen normativo de la contratación pública en Colombia, se sigue que en primer lugar, no se ha identificado de manera exegética el principio de planeación en el cuerpo del sistema normativo, no obstante, ello no constituye un óbice para desconocerlo, ya que de acuerdo a las jurisprudencias descritas en el capítulo tercero de la presente tesis, se permitió evidenciar que el Consejo de Estado a partir del año 2007 ha sido reiterativo en la relevancia que posee la planeación y los estudios previos en la actividad contractual del orden nacional.

Lo anterior, por cuanto como lo menciona el órgano jurisdiccional; “los procesos contractuales deben ser muy bien estructurados y constituidos”, ya que no se pueden consolidar sobre “estudios previos” insuficientes que con posterioridad de manera indudable repercutirán negativamente en el cumplimiento del objeto contractual y en los fines esenciales del Estado.

No obstante, en contexto con la pregunta de investigación formulada es posible identificar que el principio de planeación en la elaboración de los estudios previos en licitaciones públicas no se desarrolla en total cabalidad, tal como lo refieren los hallazgos de las investigaciones que se realizaron de manera previa a esta tesis, los pronunciamientos jurisprudenciales transcritos y se puede extraer a través de la respuesta de los derechos de petición presentados a la Agencia Nacional de Estado -Colombia Compra Eficiente y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, observándose que no existe un control expedito que garantice que en el escenario contractual se incorpore un documento contentivo de un

juicioso, detallado y minucioso análisis de la efectividad que debe constituir el efectivo cumplimiento de la necesidad que generó el surgimiento del contrato público.

En este sentido, se destaca que el anterior argumento es correspondiente con el cumplimiento del objetivo general del proceso investigativo que se desarrolló a partir de una metodología de enfoque jurídico que se sustentó a partir de un método sistemático tomando como base el realismo jurídico escandinavo que nos permitió describir el sistema normativo, doctrinal, jurisprudencial, reglamentario del principio de planeación y acudir de manera directa a las entidades públicas que han sido creadas para garantizar la efectividad y cumplimiento de los fines de la contratación estatal en Colombia.

Por consiguiente, a partir de los lineamientos conclusivos de los objetivos específicos planteados, se ha de enfatizar en la existencia de unos lineamientos axiológicos que se constituyen como unos parámetros de amplia interpretación y aplicación que se han denominado “Principios de la Contratación Pública”, los cuales se deben cumplir de manera obligatoria en todas las etapas contractuales y por todos los intervinientes en la relación contractual, no obstante, como se mencionó con antelación en relación al principio en análisis es posible identificar que su fuente normativa es de carácter jurisprudencial.

En segundo lugar, con relación al segundo objetivo específico se logró dilucidar el alto margen de participación que se debe caracterizar el principio de planeación en todas las etapas contractuales, los cuales no deben delimitarse de

manera exclusiva a los estudios previos, por cuanto la incidencia que podría derivarse de ello es amplia como lo constató el Consejo de Estado por medio de las sentencias que se citaron con antelación.

Finalmente, en tercer lugar, necesario parece enfatizar en las ambiguas y evasivas respuestas que de manera desafortunada recibimos por parte de las entidades públicas convocadas, ya que ante la “ausencia de competencia” no brindaron solución a los interrogantes académicos formulados, lo que deja ver una evidente ausencia de cumplimiento y observancia del principio de planeación en la contratación pública en Colombia.

Referencias

Agencia nacional de defensa jurídica del Estado - Unidad Administrativa Especial (2015). Manual de contratación y supervisión.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.
Recuperado de:
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.ht](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
ml

Alfárez, J, Ramírez, O, y Hernández, W. (2019). La importancia de los estudios y documentos previos dentro de los contratos estatales de obra pública en Colombia. Universidad Libre - Seccional Cúcuta. Facultad de derecho, ciencia política y sociales. Especialización en Contratación Estatal. Cúcuta – Colombia.

Álvarez Patiño, L. A. (2020). La potestad normativa de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el sistema de fuentes de derecho en la contratación estatal. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 50 (132), pp. 50-79. doi: <http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a03>

Barrios Forero, H. & Trujillo Díaz, E. (2019). Metodología de auditoría, para verificar el cumplimiento del acuerdo marco de Colombia compra eficiente, con relación al servicio BPO en la compañía Outsourcing S.A. Facultad de Ingeniería. Programa de especialización en auditoría en sistemas de información. Universidad Católica de Colombia Bogotá D.C.

Castillo, E. (2018). La trascendencia de los estudios previos, como materialización del principio de planeación en los contratos estatales de obra. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. Publicado en el Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993.

Recuperado

de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html#1

Congreso de la República de Colombia. (2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007]. Publicado en el Diario Oficial No 46.691 de 16 de julio de 2007.

Recuperado

de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. Publicado en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [Ley 1474 de 2011]. Publicado en el Diario Oficial No 48.128 de 12 de julio de 2011. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html#1

Congreso de la República de Colombia. (2018). Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. [Ley 1882 de 2018]. Publicado en el Diario Oficial No. 50.477 de 15 de enero de 2018.

Recuperado

de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1882_2018.html

Congreso de la República de Colombia. (2020). Por la cual modifica el artículo 4o de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones. [Ley 2022 de 2020]. Publicado en el Diario Oficial No. 51.383 de 22 de julio de 2020. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2022_2020.html

Consejo de Estado. (2020). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sub Sección A. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03354-01(46057). Consejera ponente: Dra. María Adriana Marín. Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020).

Consejo de Estado. (2020). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sub Sección B. Radicación número: 19001-23-31-000-2002-00755-01(45816). Consejero ponente: Dr. Martín Bermúdez Muñoz. Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020).

Consejo de Estado. (2018). Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00129-00(2389). Consejero ponente: Dr. Edgar González López. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

Consejo de Estado. (2016). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicación número: 73001-23-00-003-1999-01046-

01(51341). Consejera ponente: Dra. Marta Nubia Velásquez Rico. Bogotá, D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

Consejo de Estado. (2016). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00009-00(36312) A. Consejero ponente: Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

Consejo de Estado. (2015). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01431-01(21081). Consejero ponente: Dr. Hernán Andrade Rincón. Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015).

Consejo de Estado. (2015). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicación número: 25000-23-26-000-2002-00372-01(29201). Consejera ponente: Dra. Olga Melida Valle de la Hoz. Bogotá, D.C, veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015)

Consejo de Estado. (2013). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00685-01(26637). Consejero ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C, trece (13) de junio de dos mil trece (2013).

Consejo de Estado. (2012). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Sub Sección B. Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-

01(21489). Consejera ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012).

Consejo de Estado. (2007). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación número: 52001-23-31-000-1996-07894-01(15469). Consejero ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil siete (2007).

Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia de tutela 978 de 2012. Sala Octava de Revisión. Magistrado Ponente: Dr. Alexei Julio Estrada. Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil doce (2012). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-978-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia de Unificación 772 de 2014. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/SU772-14.htm>

Cuellar Cruz, M. (2010). Recomendaciones para la elaboración de estudios previos -Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas. Procuraduría General de la Nación. ISBN 978-958-98665-5-9. Bogotá – Colombia.

Departamento nacional de planeación. (2015). Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. [Decreto 1082 de 2015].

Díaz, M. S. S. (2018). La reivindicación de competencias de Colombia Compra Eficiente por el Consejo de Estado: ¿nuevo alcance de la potestad reglamentaria o interpretación extensiva de la ley por la jurisprudencia? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (19), 159-179.

Fandiño Gallo, J. (2011). Criterios competenciales para el conocimiento de las controversias contractuales en la ley 1437 de 2011. *Justicia Juris*, 7(2), 45-51.

Gómez Lee, I. & Velandia Castro, D. (2020). *Contratación Segura - Investigación Compilatoria (Estudios en Contratación Estatal)*. Cuarta Edición. Instituto de Estudios del Ministerio Público e Investigaciones en seguridad jurídica.

Jhering, R. (2004). *Estudios Jurídicos*. Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1974, pp. 9-19. JHERING, Rudolf Von. *La lucha por el Derecho*, Valleta Ediciones. Buenos Aires.

Henao, J. (2015). *La responsabilidad extracontractual del Estado ¿Qué? ¿Por qué? ¿Hasta dónde?* Universidad Externado de Colombia. Bogotá – Colombia.

Montealegre Franco, J. (2018). *Análisis económico del decreto ley 4170 de 2011 por el cual se crea la agencia nacional de contratación pública - Colombia Compra Eficiente*. Facultad de Ciencias Jurídicas. Maestría en Derecho Económico. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D.C.

Mora Castañeda, G. E., Lozano Escamilla, J. A., & Carreño Montes, W. A. (2016). *Implementación nube pública Colombia compra eficiente: "Cloud unified infrastructure (CUI)"*. Universidad Santo Tomas de Aquino. Facultad de Posgrados

de Ingeniería. Especialización en gerencia de proyectos en ingeniería de telecomunicaciones. Bogotá D.C.

Morales, F. & Contreras, M. (2019). La Contratación Estatal en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Universidad La Gran Colombia. Especialización en Contratación Estatal. Bogotá D.C.

Niño Molina, Y. (2014). La indebida concepción de la actividad contractual en Colombia. Universidad Santo Tomás. Especialización en Contratación Estatal. Tunja – Boyacá.

Olivares Torres, F. & Villa Caballero, J. (2020). La defensa judicial en lo contencioso administrativo - Aspectos sustanciales y procesales Ley 1437 de 2011. Estudios para la defensa jurídica del Estado- Dirección de políticas y estrategias. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Olivares Torres, F. & Villa Caballero, J. (2020). Las etapas del Proceso Contencioso Administrativo - Aspectos sustanciales y procesales Ley 1437 de 2011. Estudios para la defensa jurídica del Estado- Dirección de políticas y estrategias. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. [Decreto 4085 de 2011]. Publicado en el Diario Oficial. AÑO CXLVII. N. 48240 del 1° de Noviembre del 2011. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1541296>

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura. [Decreto 4170 de 2011]. Publicado en el Diario Oficial No. 48.242 de 3 de noviembre de 2011. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4170_2011.html

Presidencia de la República de Colombia. (2013). Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. [Decreto 1510 de 2013]. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53776>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. [Decreto 1082 de 2015]. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653#0>

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Manual de contratación. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/DocumentosSIGEPRE/M-B-01-Manual-Contratacion.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2010). Recomendaciones para la elaboración de estudios previos - Aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas. ISBN 978-958-98665-5-9. Bogotá, D.C

Quinchara Galvis, A. (2020). Análisis de la corrupción estatal en la contratación pública. un estudio de caso sobre Colombia Compra Eficiente. Facultad de Derecho. Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano. Bogotá D.C.

Revelo Ramírez, M. (2019). La fuerza vinculante de los actos expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente". Maestría en Derecho Contractual Público y Privado. Universidad Santo Tomás. Bogotá D.C.

Romero Molina, C, & Moreno Molina, J. (2015). Principios de la contratación pública en la jurisprudencia – Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Consejo de Estado Colombiano. Universidad Santo Tomás y Editorial Ibáñez. Bucaramanga – Santander.

Santos Rodríguez, J. (2018). Las facultades reglamentarias de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Rev. Digital de Derecho Admin., 19, 341.

Venegas, L. F. V. (2019). Acuerdos Marco de Precios Celebrados en el Año 2013 por Colombia Compra Eficiente. Perspectivas en su Utilización. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, (26).

Zamora, F. J. C. (2010). Nociones fundamentales del realismo jurídico. Revista de Ciencias Jurídicas, (122).

Anexos


Anexo N° 01: Envío y radicación de Derecho de Petición de solicitud de información a “Colombia Compra Eficiente”.

[illegible][illegible]

Nueva pestaña x Hotmail, Outlook, El Tiempo, no: x Correo: daniel.beltran.ortiz - Qui: x Colombia Compra Eficiente - Ge: x +

← → ↻ No es seguro http://posta2.colombiacompra.gov.co:81/pqr.aspx

A-
A
A+



Formular solicitud

Soporte en Línea

Secop

Clasificador de Bienes y Servicios

Su solicitud ha sido radicada con número 4202013000007556. Tenga en cuenta este número para futuras consultas.

Tipo de Solicitud

PETICIONES

SOLICITUDES RESPETUOSAS, PRESENTADAS POR PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS, EN FORMA VERBAL, ESCRITA, POR CORREO ELECTRÓNICO SIEMPRE QUE SU OBJETO NO SE ENCUENTRE DENTRO DE LOS ASUNTOS RESTRINGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Tema

-Consultas del Proceso de Contratación-

Formule la solicitud, pregunta o consulta de manera clara, precisa y breve

solicitar información con fines académicos, en materia de procesos de contratación estatal

Windows taskbar: 10:57 a. m. 31/08/2020

Anexo N° 02: Derecho de Petición de solicitud de información enviado a Colombia Compra Eficiente el día 31 de agosto de 2020.

Anexo N° 03: Respuesta Derecho de Petición de solicitud de información emitido por Colombia Compra Eficiente recibido el día 02 de septiembre de 2020.

Anexo N° 04: Derecho de Petición de solicitud de información enviado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el día 16 de septiembre de 2020.

Anexo N° 05: Respuesta Derecho de Petición de solicitud de información emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el día 23 de septiembre de 2020.